

RAAD VAN DE EUROPESE UNIE

Brussel, 26 februari 2008 (OR. en)

16771/07

Interinstitutioneel dossier: 2001/0270 (CNS)

DROIPEN 127

WETGEVINGSBESLUITEN EN ANDERE INSTRUMENTEN

Betreft:	KADERBESLUIT VAN DE RAAD betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht

KADERBESLUIT 2008/…/JBZ VAN DE RAAD

van

betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name op de artikelen 29 en 31 en artikel 34, lid 2, onder b),

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement[1],

---

[1] PB C 271 E van 12.11.2003, blz. 558.

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Racisme en vreemdelingenhaat vormen een rechtstreekse schending van de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, beginselen waarop de Europese Unie gegrondvest is en die de lidstaten gemeen hebben.

(2) In het Actieplan van de Raad en de Commissie waarin wordt aangegeven hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd[1], in de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, in de Resolutie van het Europees Parlement van 20 september 2000 over het standpunt van de Europese Unie op de Wereldconferentie tegen racisme en de huidige situatie in de Unie[2] en in de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de half-jaarlijkse bijwerking van het scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstand-brenging van een ruimte van "vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" in de Europese Unie (tweede halfjaar 2000), wordt aangedrongen op maatregelen op dit gebied. In het Haags Programma van 4 en 5 november 2004 herhaalt de Raad het reeds door de Europese Raad in december 2003 geuite vaste voornemen om elke vorm van racisme, antisemitisme en vreemdelingenhaat te bestrijden.

(3) Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ van de Raad van 15 juli 1996, ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat[3], moet worden aangevuld met wetgeving die voorziet in de behoefte de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten nader op elkaar af te stemmen en de belemmeringen voor een doeltreffende justitiële samenwerking, die voornamelijk voortvloeien uit de uiteenlopende wetgevende benaderingen in de lidstaten, weg te nemen.

---

1 PB C 19 van 23.1.1999, blz. 1.
2 PB C 146 van 17.5.2001, blz. 110.
3 PB L 185 van 24.7.1996, blz. 5.

(4) Uit de beoordeling van Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ en de werkzaamheden die zijn verricht binnen andere internationale fora, zoals de Raad van Europa, blijkt dat zich nog steeds een aantal problemen voordoen bij de justitiële samenwerking, en dat het strafrecht van de lidstaten dus verder onderling moet worden afgestemd om te zorgen voor de toepassing van een duidelijke en alomvattende wetgeving waarmee racisme en vreemdelingenhaat doeltreffend kunnen worden bestreden.

(5) Racisme en vreemdelingenhaat vormen een bedreiging voor groepen mensen die het doelwit zijn van dergelijk gedrag. Dit verschijnsel moet door middel van een gemeenschappelijke strafrechtelijke benadering op EU-niveau worden aangepakt, zodat dezelfde gedragingen in alle lidstaten strafbaar zijn en dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden opgelegd aan natuurlijke personen en rechtspersonen die dergelijke strafbare feiten hebben gepleegd of daarvoor aansprakelijk zijn.

(6) De lidstaten erkennen dat de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat diverse soorten maatregelen in een alomvattend kader vereist en niet tot de strafrechtelijke sfeer mag worden beperkt. Dit kaderbesluit is beperkt tot de bestrijding van bijzonder ernstige vormen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht. Aangezien de culturele en juridische tradities van de lidstaten tot op zekere hoogte verschillend zijn, met name op dit gebied, is een volledige harmonisatie van het strafrecht ter zake vooralsnog niet mogelijk.

(7) In dit kaderbesluit wordt met "afstamming" vooral gedoeld op personen of groepen van personen die afstammen van personen met bepaalde typische kenmerken (zoals ras of huidskleur), waarbij echter niet al deze kenmerken meer hoeven te bestaan. Dergelijke personen of groepen van personen kunnen desondanks vanwege hun afstamming het slachtoffer worden van haat of geweld.

(8) Met "godsdienst" wordt in het algemeen gedoeld op personen die worden gedefinieerd op basis van hun godsdienstige overtuiging of geloof.

(9) Met "haat" wordt bedoeld haat, ingegeven door ras, huidskleur, godsdienst, afstamming of nationale of etnische afkomst.

(10) Dit kaderbesluit belet een lidstaat niet om nationale wetsbepalingen aan te nemen waarbij lid 1, onderdelen c) en d), wordt uitgebreid tot misdaden jegens een groep personen die op basis van andere criteria dan ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, zoals maatschappelijke status of politieke overtuigingen.

(11) Er moet op worden toegezien dat het onderzoeken en vervolgen van delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat niet afhangt van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer, dat vaak bijzonder kwetsbaar is en ervoor terugschrikt om een gerechtelijke procedure in te stellen.

(12) De onderlinge afstemming van het strafrecht moet leiden tot een efficiëntere bestrijding van door racisme en vreemdelingenhaat ingegeven delicten, door het bevorderen van een volledige en effectieve justitiële samenwerking tussen de lidstaten. De moeilijkheden die zich op dit gebied kunnen voordoen, moeten door de Raad bij de toetsing van dit kaderbesluit in aanmerking worden genomen teneinde na te gaan of verdere stappen op dit gebied noodzakelijk zijn.

(13) Omdat het streven door racisme en vreemdelingenhaat ingegeven delicten in alle lidstaten te bestraffen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen die aan minimale voorwaarden voldoen, niet in voldoende mate door de lidstaten afzonderlijk kan worden verwezenlijkt, daar de regels gemeenschappelijk en met elkaar verenigbaar moeten zijn, en omdat deze doelstelling beter op het niveau van de Europese Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie maatregelen nemen, overeenkomstig het in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie genoemde en in artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap omschreven subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het eveneens in artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap omschreven evenredigheidsbeginsel gaat dit kaderbesluit niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.

(14) In dit kaderbesluit worden de grondrechten in acht genomen en de beginselen nageleefd die zijn vastgelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, met name in de artikelen 10 en 11, en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name in de hoofdstukken II en VI.

(15) Overwegingen die verband houden met de vrijheid van vereniging en van meningsuiting, met name de vrijheid van drukpers en de vrijheid van meningsuiting in andere media hebben in vele lidstaten geleid tot procedurele waarborgen en bijzondere regelgeving in het nationale recht inzake het bepalen of beperken van aansprakelijkheid.

(16) Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ moet worden ingetrokken omdat het met de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam, van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming[1], en van dit kaderbesluit, achterhaald is,

[1] PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22.

HEEFT HET VOLGENDE KADERBESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende opzettelijke gedragingen strafbaar worden gesteld:

a) het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd;

b) het begaan van een onder a) bedoelde gedraging door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal;

c) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren;

d) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 augustus 1945 omschreven misdrijven, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren.

2. Voor de uitvoering van lid 1 kunnen de lidstaten ervoor kiezen enkel gedragingen te bestraffen die van dien aard zijn dat zij de openbare orde dreigen te verstoren of die bedreigend, kwetsend of beledigend zijn.

3. Voor de toepassing van lid 1 wordt met de verwijzing naar godsdienst beoogd ten minste die gedragingen te bestrijken welke als voorwendsel dienen voor handelingen tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd.

4. Elke lidstaat kan bij of na de vaststelling van het kaderbesluit een verklaring afleggen dat hij het ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in lid 1, onder c) en/of d), bedoelde misdrijven alleen strafbaar zal stellen indien de in deze leden bedoelde misdrijven het voorwerp zijn van een eindbeslissing van een nationaal gerecht van die lidstaat en/of van een internationaal gerecht, dan wel een eindbeslissing van een internationaal gerecht.

Artikel 2

Medeplichtigheid en aanzetting

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat aanzetting tot de in artikel 1, onder c) en d), bedoelde gedragingen strafbaar wordt gesteld.

2. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat medeplichtigheid aan de in artikel 1 bedoelde gedragingen strafbaar wordt gesteld.

Artikel 3

Strafrechtelijke sancties

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties.

2. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 1 bedoelde gedragingen strafbaar worden gesteld met een maximum van ten minste één tot drie jaar gevangenisstraf.

Artikel 4

Racistische en xenofobe motieven

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat racistische en xenofobe motieven voor andere dan in de artikelen 1 en 2 bedoelde delicten als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat.

Artikel 5

Aansprakelijkheid van rechtspersonen

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in de artikelen 1 en 2 bedoelde, tot hun voordeel strekkende gedragingen van personen die, als individu dan wel als lid van een orgaan van de rechtspersoon, in de rechtspersoon een leidende positie bekleden, op grond van:

   a) een bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen,

   b) een bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen, of

   c) een bevoegdheid om binnen de rechtspersoon controle uit te oefenen.

2. Naast de door lid 1 bestreken gevallen nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld wanneer er, als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in lid 1 bedoelde persoon, gelegenheid is gegeven voor de in de artikelen 1 en 2 bedoelde, tot het voordeel van de rechtspersoon strekkende gedragingen van een persoon die onder diens gezag staat.

3. De aansprakelijkheid van een rechtspersoon op grond van de leden 1 en 2 sluit strafvervolging van natuurlijke personen die als dader of medeplichtige betrokken zijn bij de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen niet uit.

4. Onder "rechtspersoon" wordt verstaan iedere entiteit die deze hoedanigheid krachtens het toepasselijke nationale recht bezit, met uitzondering van staten of andere publiekrechtelijke lichamen in de uitoefening van het openbaar gezag en publiekrechtelijke internationale organisaties.

Artikel 6

Sancties voor rechtspersonen

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die op grond van artikel 5, lid 1, aansprakelijk is gesteld, kan worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, die al dan niet strafrechtelijke geldboetes omvatten en andere sancties kunnen omvatten, zoals:

   a) uitsluiting van toelagen of steun van de overheid;

   b) tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten;

   c) plaatsing onder toezicht van de rechter;

   d) rechterlijk bevel tot ontbinding.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die op grond van artikel 5, lid 2, aansprakelijk is gesteld, kan worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of maatregelen.

Artikel 7

Grondwettelijke bepalingen en fundamentele beginselen

1. Dit kaderbesluit heeft niet tot gevolg dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, waaronder vrijheid van meningsuiting en van vereniging, zoals neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast.

2. Met dit kaderbesluit wordt van de lidstaten niet verlangd dat zij maatregelen nemen die in tegenspraak zijn met fundamentele beginselen betreffende de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder de vrijheid van drukpers en de vrijheid van meningsuiting in andere media zoals die voortvloeien uit constitutionele tradities, of met bepalingen betreffende de rechten en verantwoordelijkheden van, en de procedurele waarborgen voor, de pers en andere media, indien die bepalingen betrekking hebben op het vaststellen of beperken van aansprakelijkheid.

Artikel 8

Instellen van onderzoek of vervolging

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het instellen van onderzoek naar of vervolging wegens de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen, ten minste in de ernstigste gevallen, indien de gedraging op zijn grondgebied is begaan, niet afhankelijk is van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer van de gedraging.

Artikel 9

Rechtsmacht

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om zijn rechtsmacht te vestigen ten aanzien van de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen, indien deze:

   a) geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied zijn begaan;

   b) door een van zijn onderdanen zijn begaan, of

   c) tot voordeel strekken van een rechtspersoon met hoofdkantoor op het grondgebied van die lidstaat.

2. Bij het vestigen van zijn rechtsmacht overeenkomstig lid 1, onder a), neemt elke lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat zijn rechtsmacht zich uitstrekt tot gevallen waarin de gedraging via een informatiesysteem is begaan en:

   a) de dader de gedraging begaat terwijl hij zich fysiek op het grondgebied van de lidstaat bevindt, ongeacht of bij de gedraging materiaal wordt gebruikt dat via een informatiesysteem op dat grondgebied wordt aangeboden;

   b) bij de gedraging materiaal wordt gebruikt dat via een informatiesysteem op zijn grondgebied wordt aangeboden, ongeacht of de dader de gedraging begaat terwijl hij zich fysiek op dat grondgebied bevindt.

3. Elke lidstaat kan besluiten de in lid 1, onder b) en c), beschreven regels inzake de rechtsmacht niet of slechts in specifieke gevallen of omstandigheden toe te passen.

Artikel 10

Uitvoering en toetsing

1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om uiterlijk op …* aan de bepalingen van dit kaderbesluit te voldoen.

2. Vóór die datum delen de lidstaten het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie de tekst mee van de bepalingen waarmee zij hun verplichtingen uit hoofde van dit kaderbesluit in hun nationale recht omzetten. De Raad gaat op basis van een verslag dat door de Raad aan de hand van deze gegevens is opgesteld, en van een schriftelijk verslag van de Commissie, …** na in hoeverre de lidstaten de bepalingen van dit kaderbesluit naleven.

3. Uiterlijk …*** toetst de Raad dit kaderbesluit. Voor de voorbereiding van deze toetsing vraagt de Raad de lidstaten of zij moeilijkheden hebben ondervonden op het gebied van de justitiële samenwerking met betrekking tot de in artikel 1, lid 1, bedoelde gedragingen. Voorts kan de Raad Eurojust verzoeken een verslag in te dienen over de vraag of de verschillen tussen de nationale wetgevingen problemen hebben opgeleverd ten aanzien van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied.

---

* Twee jaar na de aanneming van dit kaderbesluit.
** Vijf jaar na de aanneming van dit kaderbesluit.
*** Vijf jaar na de aanneming van dit kaderbesluit.

Artikel 11

Intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ

Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ wordt ingetrokken.

Artikel 12

Territoriale toepassing

Dit kaderbesluit is van toepassing op Gibraltar.

Artikel 13

Inwerkingtreding

Dit kaderbesluit treedt in werking op de dag van zijn bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter
